

University of Groningen

ICT en de uitdagingen voor de menselijke maat

Tollenaar, Albertjan

Published in:

Verdient vertrouwen, vertrouwen verdiend

IMPORTANT NOTE: You are advised to consult the publisher's version (publisher's PDF) if you wish to cite from it. Please check the document version below.

Document Version

Publisher's PDF, also known as Version of record

Publication date:

2014

[Link to publication in University of Groningen/UMCG research database](#)

Citation for published version (APA):

Tollenaar, A. (2014). ICT en de uitdagingen voor de menselijke maat. In A. T. Marseille, & L. Van der Velden (editors), *Verdient vertrouwen, vertrouwen verdiend: Visies op geschilbeslechting door de overheid* (blz. 120-129). Sdu Uitgevers.

Copyright

Other than for strictly personal use, it is not permitted to download or to forward/distribute the text or part of it without the consent of the author(s) and/or copyright holder(s), unless the work is under an open content license (like Creative Commons).

The publication may also be distributed here under the terms of Article 25fa of the Dutch Copyright Act, indicated by the "Taverne" license. More information can be found on the University of Groningen website: <https://www.rug.nl/library/open-access/self-archiving-pure/taverne-amendment>.

Take-down policy

If you believe that this document breaches copyright please contact us providing details, and we will remove access to the work immediately and investigate your claim.

Downloaded from the University of Groningen/UMCG research database (Pure): <http://www.rug.nl/research/portal>. For technical reasons the number of authors shown on this cover page is limited to 10 maximum.

ICT en de uitdagingen voor de menselijke maat

Albertjan Tollenaar¹

1. Inleiding

Op 17 januari 2013 wordt het levenloze lichaam van Aleksandr Dolmatov aangetroffen in een cel in het detentiecentrum in Rotterdam. Dolmatov vluchtte eerder uit Rusland, waar hij zich, als actief lid van de oppositie, niet langer veilig voelde. In Nederland angekommen, dient hij een asielverzoek in, dat echter wordt afgewezen. Vanaf dat moment gaat van alles mis in de besluitvorming.² Dat heeft alles te maken met een falend gebruik van computersystemen. Het afwijzingsbesluit is tevens een terugkeerbesluit. Dit wordt als zodanig in het computersysteem INDiGO, het casemanagement-systeem van de IND, verwerkt. De daadwerkelijke terugkeer wordt geregeld door de Dienst Terugkeer & Vertrek, dat weer over een eigen computersysteem beschikt en waarin Dolmatov als 'verwijderbaar' wordt aangemerkt. Op het allerlaatste moment dient de advocaat van Dolmatov beroep in tegen de afwijzing van het asielverzoek. Dit beroep schorst de werking van het terugkeerbesluit. Dolmatov verblijft derhalve officieel rechtmatig in Nederland. In de computersystemen is dat echter niet zo verwerkt. Als Dolmatov in een politiecel belandt, blijft de titel 'verwijderbaar' hem achtervolgen. Hij ontvangt een 'maatregel van bewaring', waardoor hij feitelijk ten onrechte de politiecel niet meer kan verlaten. Het blijkt niet (meer) mogelijk om functionarissen die over zijn lot beslissen de fout te laten inzien: de waanzin drijft hem tot zelfmoord. Het feitenrelaas en de bijbehorende analyse van de Inspectie Veiligheid en Justitie schetsen een ontluisterend beeld van computersystemen die niet met elkaar zijn gesynchroniseerd, van functionarissen die blindelings vertrouwen op de computer en daaraan onwrikbaar vasthouden: 'computer says no'. De casus is in al zijn triestheid een illustratie van consequenties die de toepassing of inzet van ICT op individuele besluitvorming kan hebben. Meer in het bijzonder laat de casus het onvermogen zien om te ontsnappen aan de dwingende werking van computersystemen. Natuurlijk heeft ICT positief te waarden effecten. Bijvoorbeeld ten aanzien van uniformering, snelheid, afleggen van verantwoording en – vaak – efficiency.^{3,4,5} Maar aan de keerzijde staat de menselijke maat: het vermogen om in die uniformerende systemen voldoende recht te doen aan de individuele omstandigheden van het geval. In deze bijdrage staat deze keerzijde centraal, als één van de doelen van 'een prettig contact met de overheid'. De bijdrage begint

¹ mr. dr. A. (Albertjan) Tollenaar is universitair docent aan de vakgroep Bestuursrecht en Bestuurskunde van de Rijksuniversiteit Groningen.

² Inspectie Veiligheid en Justitie, *Het overlijden van Aleksandr Dolmatov*, 28 maart 2013, p. 39 e.v.

³ Bovens, M.A.P. & Zouridis, S. (2002). Van street-level bureaucracy naar screen-level bureaucracy. *Nederlands Juristenblad*, 2, p. 71.

⁴ Bandwin, J.N., Gauld, R. & Goldfinch, S. (2012). What public servants really think of e-government. *Public Management Review*, 14 (1), p. 113, doi: dx.doi.org/10.1080/14719037.2011.589616.

⁵ Askim, J., A.L. Fimreite, A. Moseley & L. Holm Pedersen (2011). One stop shops for social welfare: the adaptation of an organizational form in three countries. *Public Administration*, 89 (4), 1451–1468.

daartoe met een verkenning van het verschijnsel ICT en de invloed van het gebruik van ICT op individuele besluitvorming. Vervolgens komen drie cases aan de orde waarin consequenties van ICT worden verkend. Paragraaf 4 bevat een analyse en de bijdrage sluit in paragraaf 5 af met een conclusie.

2. ICT en de menselijke maat

2.1 Andere aanpak

De ‘andere aanpak’, of ‘een prettig contact met de overheid’ kent als uitgangspunt dat een proactieve en oplossingsgerichte aanpak beter aansluit bij wensen en verwachtingen van burgers. De burger verwacht ‘persoonlijk contact, begrijpelijke communicatie en een correcte en vlotte behandeling van vragen en problemen’.⁶ Het beschamen van deze verwachtingen vormt ‘een aanleiding voor heel wat bezwaar- en beroepsprocedures’.⁷ Gevolg: administratieve lasten voor burgers, in de vorm van onzekerheid en rechtsbijstand en lasten voor het overheidsapparaat inclusief de rechterlijke instanties die de grieven moeten afhandelen. Van het bestuur wordt een proactieve en oplossingsgerichte houding verwacht. Bij de toepassing van ICT gaat het dan om persoonlijke communicatie en de menselijke maat. Hiermee wordt bedoeld op het vermogen van het bestuur om, waar het erop aan komt, het masker van de tot uniformiteit dwingende bureaucratie te laten vallen en persoonlijk contact te zoeken, beslissingen uit te leggen en – voor zover relevant – bijzondere omstandigheden mee te wegen.⁸ Maar welke invloed heeft ICT op de menselijke maat? Voor het antwoord op deze vraag is eerst van belang om na te gaan wat ICT allemaal behelst.

2.2 ICT

De rol van informatie- en communicatietechnologie (ICT) in het doen en laten van het bestuur is breed en veelkleurig. Dat heeft in de eerste plaats te maken met de vele toepassingen die onder ICT worden verstaan: van de digitale opslag en verwerking van informatie, tot het gebruik van die informatie in besluitvorming en de communicatie daarover via directe

⁶ Van der Velden, L., Koetsenruijter, C.C.J.M. & Euwema, M.C. (2010). *Prettig contact met de overheid. Eindrapportage pionierstraject mediationvaardigheden, resultaten analyses & aanbevelingen*, Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, p. 8. Zie ook: Laemers, M.T.A.B., De Groot-Van Leeuwen, L.E. & Frederiks, R. (2007). *Awb-procedures vanuit het gezichtspunt van de burger*. Den Haag: Boom juridische uitgevers, p. 80 e.v.

⁷ Van der Velden 2010, p. 14.

⁸ Nationale ombudsman (2013), *Mijn onbegrijpelijke overheid* (Jaarverslag 2012). Kamerstukken II 2012/13, 33 539, nr. 2, pag. 26.

communicatiemiddelen als internet en e-mail.^{9 10} In zekere zin is ICT een bijzondere variant van 'normale' informatieopslag en communicatie, omdat de mogelijkheden van opslag vrijwel oneindig zijn, omdat techniek het mogelijk maakt die opgeslagen informatie razendsnel te analyseren, omdat ICT in toenemende mate leidt tot een ontvlechting van de informatie zelf en de infrastructuur waarin die informatie wordt verstuurd en omdat de communicatie over die informatie onmiddellijk en in potentie massaal plaatsvindt.¹²

De technologie lijkt onbegrensde mogelijkheden te bieden. Van elektronische toepassingen waarmee op afstand chips of biometrische gegevens kunnen worden gelezen tot software waarmee alle communicatie van Microsoft, Google, Facebook en Apple kan worden geanalyseerd.¹³ De veelvormigheid van ICT bij het handelen van het bestuur houdt in de tweede plaats verband met de vele onderdelen van de bestuurspraak waarbij ICT een rol speelt of kan spelen. Van (wetgevings)consultatie en beleidsparticipatie (e-participation) en het inventariseren van democratische wensen en het afleggen van verantwoording (e-democracy) tot het communiceren met de burger en zelfs het beslechten van geschillen (e-dispute resolution of e-mediation).¹⁴

Op veel terreinen in het bestuursrecht wordt ICT gebruikt of worden mogelijkheden van ICT verkend.

De Algemene wet bestuursrecht regelt bijvoorbeeld dat tussen burger en bestuur 'langs elektronische weg' kan worden gecommuniceerd.¹⁵ In bijzondere wetten wordt dit alternatief soms voorgeschreven als de enige communicatiemogelijkheid met de overheid.¹⁶ En als het dan tot een geschil komt, is ook de bestuursrechter digitaal te bereiken.¹⁷ Daarnaast wordt zo nu en dan de digitale weg geopend bij consultatieprocedures over nadere wet- en regelgeving, als uiting van 'e-democracy'.¹⁸ Sommige verschijnselen die verband houden met ICT zijn

⁹ Franken, H. & Kaspersen, H.W.K. & Wild, A.H., de (Eds.) (2004). *Recht en Computer*. Deventer: Kluwer, p. 36.

¹⁰ Zouridis, S. (2000). *Digitale disciplineren: over ICT organisatie, wetgeving en het automatiseren van beschikkingen* (diss. Tilburg). Delft: Eburon.

¹¹ Schuyt, C.J.M. (2011). Overheid en burger in het digitale tijdperk: een vergelijking met vele onbekendheden. in: M.M. Groothuis, J.E.J. Prins & C.J.M. Schuyt, *De digitale overheid* (preadviezen VAR). Den Haag: Boom Juridische uitgevers, p. 146.

¹² Franken e.a. 2004, p. 36; Schuyt 2011, p. 146.

¹³ 'Boundless Informant: the NSA's secret tool to track global surveillance data', *The Guardian*, 9 juni 2013.

¹⁴ Franken e.a. 2004 en zie ook: *Kamerstukken II 2012/13*, 29 279, 164 over de digitalisering van rechterlijke procedures in handelszaken.

¹⁵ Art 2:13 Awb.

¹⁶ Groothuis, M.M. (2011). De digitale overheid en de Awb. Bestuursrechtelijke aspecten van elektronische communicatie, in: M.M. Groothuis, J.E.J. Prins & C.J.M. Schuyt, *De digitale overheid* (preadviezen VAR). Den Haag: Boom Juridische uitgevers, pag. 14.

¹⁷ Art. 8:40a Awb, het daarop gebaseerde Besluit elektronisch verkeer met de bestuursrechter (Stb 2010, 278) en <http://loket.rechtspraak.nl/bestuursrecht/>

¹⁸ Echt succesvol blijkt dit nog niet te zijn: *Kamerstukken II 2010/11*, 29279, nr. 121. Dit staat overigens los van het gebruik van (sociale) media om partijpolitieke programma's samen te stellen, met het succes van de Italiaanse partij MoVimento 5 Stelle als voorbeeld (zie: 'How Beppe Grillo's social media politics took Italy by storm', *The Guardian* 26 februari 2013).

normatief minder interessant. Dat geldt met name voor het gebruik van ICT als communicatiemiddel, naast of in plaats van de traditionele communicatiemiddelen. Bij vervanging van de communicatiemethode heeft ICT mogelijk een verdringingseffect, waarbij 'digibeten' de boot dreigen te missen. Dit gevaar is reëel, maar moet niet worden overdreven.¹⁹ Uiteraard dient de overheid oog te hebben voor digibeten, net als de overheid bij de dienstverlening rekening houdt met analfabeten. De omvang van het probleem is echter te overzien. Zoals in de nota Digitaal 2017 wordt gesteld: een groot deel van de samenleving vraagt om meer digitale dienstverlening van de overheid en is ook in staat om digitaal te communiceren.²⁰

Ook technische betrouwbaarheid is wel een praktisch probleem, maar normatief minder interessant. Natuurlijk moet de overheid, waar ze vertrouwt op elektronica, garant staan voor een deugdelijke techniek. Dat computersystemen niet onfeilbaar zijn, valt regelmatig te lezen.²¹ Deze problemen beperken zich niet tot Nederland. Spicker (2011) schrijft bijvoorbeeld over de moeizame invoering van ICT bij de uitvoering van sociale zekerheid in het Verenigd Koninkrijk. Het kostte ruim 10 jaar met crashes, foute communicatie met burgers, ergernis en extra investeringen om dit systeem, dat in termen van aantal gebruikers wordt beschouwd als één van de grootste computersystemen van Europa, aan de praat te krijgen.²² ICT is echter het interessantst waar het gebruik van ICT de besluitvorming modificeert en leidt tot andere eisen aan het bestuur of een andere verantwoordelijkheidsverdeling tussen burger en overheid. Het gaat dan om het bestuur dat zijn dienstverlening omvormt van 'full serviceconcept' naar 'self service', gebaseerd op het idee van zelfredzaamheid van burgers.²³ Dit heeft gevolgen voor de wijze waarop individuele besluitvorming plaatsvindt.

2.3 Individuele besluitvorming

Bij individuele besluitvorming is ICT van belang voor het verschaffen van informatie over rechten en plichten (vragenbank, 'cloud'-toepassingen), voor het innemen van aanvragen (digitaal loket), verzamelen van informatie (koppelen van bestanden en datamining) en het beoordelen daarvan (beslissystemen). Bij de verkenning van de rol van ICT in individuele besluitvorming is van belang om vast te stellen dat besluitvorming tot stand komt in een gereguleerde context. Bestuursorganen bestaan bij de gratie van wet- en regelgeving en de voornaamste taak is het vaststellen van rechten en plichten gebaseerd op wetten en (beleid) regels. In veel gevallen bestaat bij de uitvoering van deze taak enige discretionaire ruimte

¹⁹ Oordt, J.W. & A. Tollenaar (2010). Effecten van informatisering op de kwaliteit van beschikkingverlening. *Bestuurswetenschappen*, 4, 28-46. & Verheij, N. (2011). De digitale overheid; de VAR-preadviezen 2011. *Nederlands Tijdschrift voor Bestuursrecht*, 5, pag. 116.

²⁰ *Kamerstukken II* 2012/13, 26 643, nr. 280, p. 2.

²¹ 'Duizenden Nederlanders krijgen foutieve brief van de Belastingdienst', *Volkskrant* 30 november 2012.

²² Spicker, P. (2011). *How social security works*. Bristol: The Policy Press., p. 57.

²³ UWV, *Jaarverslag* 2012, p. 2. Zie ook: 'Bezuinigingen bij UWV kosten duizenden banen', *Volkskrant* 15 april 2013. Dit voornemen beperkt zich overigens niet tot het UWV, maar past bij de bredere Hervormingsagenda Rijksdienst, zie: *Kamerstukken II* 2012/13, 31 490, nr. 119.

voor het bestuursorgaan - meer in het bijzonder: degenen die in dat bestuur werkzaam zijn.²⁴ Lipsky (1980) schetst het beeld van de street-level bureaucrat die met kleine en grote keuzes de publieke dienstverlening beïnvloedt.²⁵ De vraag is welke invloed ICT op (het gebruik van) discretionaire ruimte heeft. Bovens & Zouridis (2002) nemen een resolute stelling in: ICT verandert street-level bureaucracy in een screen-level bureaucracy, waar de ambtenaar een door het computerscherm gedicteerd besluit neemt, en uiteindelijk een system-level bureaucracy, waar de ambtelijke beleidsvrijheid eigenlijk is verdwenen of hooguit een rol speelt bij het verwerken van wettelijke regels in het computersysteem. De interacties met burgers verschuiven van een 'face-to-face' contact naar een digitale transactie 'met een druk op de knop'. In het beeld dat Bovens & Zouridis schetsen maakt ICT individuele besluitvorming voorspelbaar, controleerbaar en reproduceerbaar. Dat is wat Kagan (2001) 'legal control' noemt. Legal control wordt bepaald door de omvang en detaillering van de regulering enerzijds en de mogelijkheid om de uitkomst van de besluitvorming ter discussie te stellen anderzijds.

Er is sprake van meer legal control indien scherpe regels duidelijk voorschrijven welke beslissing in welk geval moet worden genomen, én indien de burger de mogelijkheid heeft om de genomen beslissing ter discussie te stellen, bijvoorbeeld bij een onafhankelijke rechter, die aan die regels kan toetsen. Bij de omvang en detaillering van de regulering gaat het niet alleen om wetgeving, maar ook om aanvullende (beleids)regels, protocollen, procedurevoorschriften, standard operating procedures en, niet te vergeten: computersystemen.

2.4 Invloed van ICT op de menselijke maat

De vraag blijft echter onder welke omstandigheden ICT inderdaad bijdraagt aan 'legal control'. Op het eerste gezicht lijkt ICT te leiden tot meer legal control nu de besluitvorming niet meer afhankelijk is van individuele beslissers maar wordt overgelaten aan het computersysteem. Zelfs indien de besluitvorming afhankelijk is van een oordeel van een deskundige, bieden managementvolg-systemen op zijn minst inzicht in de voortvarendheid waarmee dat deskundigenoordeel tot stand komt.²⁶ Bovendien kan in veel gevallen uit een (reken)model worden afgeleid hoe de deskundige tot zijn oordeel komt.²⁷ Voor zover zo'n model ontbreekt, biedt ICT de mogelijkheid om deskundigenberichten onderling te vergelijken.²⁸ Maar tegenover dit beeld staat het minder positieve verhaal. ICT maakt het individuele besluit immers

²⁴ Let wel: hier wordt bedoeld op het empirische begrip discretionaire ruimte, niet op het juridisch-normatieve begrip discretionariteit dat verwijst naar juridische begrippen als beleidsvrijheid.

²⁵ Lipsky, M. (1980). *Street-level Bureaucrats and The Dilemmas of the Individual in Public Service*. New York: Russell Sage Foundation.

²⁶ Moon, M.J., J. Lee & C-Y Roh (2012). The evolution of internal IT applications and e-government studies in public administration: research themes and methods, pag. 3-4. *Administration & Society*, published online 1 October 2012 doi: 10.1177/0095399712459723

²⁷ Zie over een beoordelingssysteem voor managers: Berry W.D. & S.K. Foster (1998). The Determinants of Success in Implementing an Expert System in State Government. *Public Administration Review*, 58 (4), 293-305.

²⁸ Tollenaar A. (2009). *Instrumentele waarde van de Wet Bibob* (preadvies Jonge VAR). Den Haag: Boom Juridische uitgevers, pag. 56-57.

niet per se beter controleerbaar. Bröring beschrijft beeldend met welke papieren rompslomp de kritische rechter werd geconfronteerd toen hij vroeg naar het beslissysteem en vooral: waarom deze in het ene geval wel en in het andere geval niet tot uitkering leidde. Drie dozen met onleesbare programmeertaal vielen deze rechter ten deel.²⁹

Daarbij versterkt ICT de neiging van binnen het bestuur om kritiekloos de uitkomst van het digitale beslissysteem over te nemen: ‘de computer kan het toch niet fout hebben?’. Deze neiging wordt in de zaak-Dolmatov zo pijnlijk zichtbaar. Het gegeven dat het beslissysteem een beslissing voorschrijft, lijkt het denkend vermogen in een bestuurlijke organisatie te belemmeren. Beide consequenties van ICT zijn het onderzoeken waard. Een eerste aanzet voor dat onderzoek kan worden gevonden in een kleine casestudy aan de hand van drie willekeurig gekozen cases.³⁰

3. Drie voorbeelden van ICT bij individuele besluitvorming

3.1 Ontbrekend vinkje

Mevrouw L woont op een boerderij in een klein Gronings plaatsje. Ze wil het bijgebouw ombouwen tot een woonverblijf om haar hulpbehoevende moeder te kunnen huisvesten. Hiertoe vraagt ze via ‘www.omgevingsloket.nl’ een omgevingsvergunning aan voor een aantal activiteiten, waaronder het verbouwen van het bijgebouw, het wijzigen van de bestemming, kappen van een aantal bomen en het maken van een uitweg.

De aanvraag wordt door de gemeentelijke backoffice in behandeling genomen en resulteert in een uitgebreide communicatie, waarin wordt gevraagd naar detail-tekeningen voor het bouwplan en plattegronden voor de kap en de uitrit. De toonzetting van de (e-)mailwisselingen, wordt hoe langer hoe zuurder. Mevrouw L vraagt zich geregeld af ‘of de gemeente nu eindelijk alles heeft’. Het is toch duidelijk wat ze wil? Uiteindelijk wordt de aanvraag afgewezen, omdat het in het buitengebied niet mogelijk is het gebruik van het bijgebouw te wijzigen in een woonbestemming. Op zichzelf een voor de hand liggende weigeringsgrond die iedereen met enige kennis van het omgevingsrecht vrij snel als probleem had herkend. Mevrouw L laat het er echter niet bij zitten en dient bezwaar in. In bezwaar laat ze zich bijstaan door een rechtshulpverlener die aanvoert dat mevrouw in ieder geval een vergunning wil voor de activiteiten die wel vergunbaar zijn: een zogenaamde deilvergunning.³¹ Het verweer van het gemeentebestuur is echter ‘dat mevrouw dan maar om een deilvergunning had moeten verzoeken’. Mevrouw L stelde echter nergens in het digitale formulier zo’n mogelijkheid te hebben gezien. Ter zitting van de bezwaardviescommissie wordt door het gemeentebestuur toegezegd de aanvraag alsnog te behandelen alsof om een deilvergunning is ver-

²⁹ Bröring, H.E. (1998). *Beleidsregels*, Deventer: Kluwer, pag. 13.

³⁰ De cases zijn op ontleend aan echte casuïstiek, waarbij de onderliggende stukken zijn bestudeerd. De cases beogen geen representatief beeld te geven van de volledige variatie nog van de omvang van de bediscussieerde problematiek.

³¹ Zie art. 2.21 Wabo.

zoekt en de delen van de aanvraag die wel kunnen worden gehonoreerd (kap van de bomen en het realiseren van de uitrit) te zullen vergunnen. Mevrouw L trekt daarop haar bezwaar in.

3.2 Onbegrijpelijke schatting

Bij R.T. BV werkt een timmerman. Deze meldt zich op een dag ziek en krijgt na afloop van de wachttijd een uitkering op grond van de WAO. Tegen dit besluit gaat R.T. BV in bezwaar en beroep.

De voornaamste grief van de werkgever: met de vastgestelde belastbaarheid van de werknemer, kan hij meer functies vervullen dan waar het Uvw zijn besluit op baseert, met als gevolg dat de arbeidsongeschiktheid te hoog is vastgesteld. Dit geschil belandt uiteindelijk bij de Centrale Raad van Beroep, waarbij de discussie zich richt op de toepassing van het Functie-informatiesysteem (FIS).³²

De Raad concludeert dat het Uvw weliswaar verschillende pogingen heeft ondernomen om de werkwijze bij de functieselectie met behulp van het FIS toe te lichten, maar er niet in is geslaagd inzichtelijk te maken waarom de functies die de werkgever heeft genoemd, zijn afgevallen: 'Het overwogene (...) komt er naar het oordeel van de Raad in feite op neer dat het Uvw met behulp van het FIS in het onderhavige geval een geautomatiseerde functieselectie heeft uitgevoerd zonder dat voor een belanghebbende werkgever (en in verband met diens gronden in feite ook voor de rechter) op enigerlei wijze toetsbaar, verifieerbaar en mede daardoor inzichtelijk is gemaakt waarom die selectie uiteindelijk geen functies heeft opgeleverd. Een dergelijke wijze van functieselectie, hoe begrijpelijk deze wellicht ook moge zijn vanuit systeemtechnisch oogpunt, doet deze bij gebreke van een motivering, die wel toetsbaar, verifieerbaar en inzichtelijk is (...) in strijd zijn met artikel 7:12, eerste lid, van de Awb.' Het beroep wordt gegrond verklaard, en het besluit vernietigd: het Uvw moet een nieuwe poging doen om de schatting inzichtelijk te maken.

3.3 WW en zelfstandigenaftrek

WW-gerechtigden moeten bij het Uvw opgeven hoeveel uur zij werken of anderszins niet beschikbaar zijn voor de arbeidsmarkt. Naarmate zij meer tijd niet beschikbaar zijn voor de arbeidsmarkt, heeft dit gevolgen voor hun uitkering. Dit geldt dus ook voor WW-gerechtigden die een bedrijfje willen starten: zij zijn gedurende een aantal uren niet beschikbaar voor de arbeidsmarkt en moeten deze informatie dus doorgeven aan het Uvw, om te bezien of dit consequenties heeft voor de uitkering. De Belastingdienst beschikt over vergelijkbare informatie, maar dan uit een andere bron. Degenen die een beroep doen op de zelfstandigenaf-

³² CRvB 2 oktober 2009, AB 2009, 378 m.nt. Tollenaar. Het Functie-informatiesysteem is inmiddels vervangen door het CBBS. Over dat systeem heeft de Raad zich ook kritisch uitgelaten: CRvB 9 november 2004, AB 2004, 462 m. nt. Pennings.

trek, verklaren daarmee minimaal 1.225 uren aan de onderneming te hebben besteed. Uit bestandskoppeling met de Belastingdienst over de jaren 2007, 2008 en 2009 bleek dat telkens ongeveer 13.000 mensen met een WW-uitkering een zelfstandigenaftrek heeft geclaimd. Bij nader onderzoek bleek in 26-40% van de gevallen sprake van een discrepantie het aantal opgegeven uren bij het Uvw en de geclaimde zelfstandigenaftrek. Bij deze gevallen werd de WW-uitkering teruggevorderd, soms vermeerderd met een boete. Het enorme aantal fraudegevallen leidde in eerste instantie niet tot vragen. Pas nadat de Nationale ombudsman zich ermee bemoeide, werd duidelijk dat veel burgers de regels hadden overtreden door verkeerde of onduidelijke voorlichting door Uvw-medewerkers.³³ Soms werd geadviseerd om een lager aantal uren op te geven, of uren uit te smeren over een langere periode. In eerste instantie bleven deze omstandigheden buiten beschouwing: de bestandskoppeling leidde tot de signalering van de overtreding, waarna de besluiten automatisch volgden, soms aangevuld met een vermelding in het justitieel documentatiesysteem. Na de bemoeienis van de Nationale ombudsman en onder druk van de Tweede Kamer werd een commissie ingesteld die het Uvw moest adviseren over de individuele gevallen.³⁴ Uiteindelijk werden in de meeste gevallen de besluiten teruggedraaid.³⁵

4. Analyse: de borging van de menselijke maat

De drie cases zijn min of meer toevallig gekozen en lijken op het eerste gezicht onvergelijkbaar: een digitaal loket voor het in behandeling nemen van een aanvraag, een beslissingsysteem dat een expert helpt bij het nemen van een beslissing en een bestandsvergelijking resulterend in terugvorderingen en boetes. Ze zijn onvergelijkbaar voor wat betreft de toepassing van ICT, die immers op een andere manier wordt gebruikt en een andere functie vervult in de besluitvorming. Toch laten de cases een vergelijkbaar probleem zien ten aanzien van de menselijke maat: de daadwerkelijke bedoeling van de burger past niet in het model van het digitale aanvraagformulier, de precieze beperking valt niet goed te verwerken en bij de bestandskoppeling vallen bijzonderheden weg. Ook laten de cases zien dat het bestuur niet in staat is om uit zichzelf die menselijke maat weer aan te brengen. Het bestuur kan niet met de burger meedenken, weet niet hoe het de voorgeschreven beslissing moet uitleggen en verwerkt te achteloos de resultaten van de koppeling over in besluiten. Pas na een externe interventie van een bezwaarcommissie, rechter of Nationale ombudsman en Tweede Kamer, komt de bureaucratie in beweging en wordt de menselijke maat hersteld.

Nu kan men de noodzaak van de externe interventie verschillend waarderen. Op zichzelf is het natuurlijk prima dat fouten worden hersteld. De bezwaarprocedure is bijvoorbeeld met

³³ Nationale Ombudsman (2010). *ZZP'ers met een valse start. Een onderzoek naar handhaving door UWV in het project Samenloop zelfstandigenaftrek een WW-uitkering*. 9 februari 2010, nr. 2010/025.

³⁴ *Kamerstukken II* 2010/11, 32 500 XV, nr 10 (motie Blanksma-Van den Heuvel) en *Kamerstukken II* 2010/11, 31 111, nr. 67.

³⁵ *Kamerstukken II* 2012/13, 31 111, nr. 100, zie ook: Fluit, P.S. & H.J. van der Schaft (2011). De herzieningsoperatie zzp'ers die vanuit de WW gestart zijn. *Tijdschrift voor Recht en Arbeid*. 3.

die bedoeling in het leven geroepen.³⁶ Dat neemt echter niet weg dat die externe interventie een activiteit van de gedupeerde burger verlangt. Deze moet immers in bezwaar, moet rechtsmiddelen aanwenden, of moet de Tweede Kamer weten te mobiliseren. Dat vergt tijd, geld, bureaucratische competenties en leidt niet zelden tot verdere frustratie of ongenoegen.³⁷ Het past in ieder geval niet bij het beeld van het proactieve, oplossingsgerichte bestuur dat in ‘een prettig contact met de overheid’ wordt voorgeschreven. Het gevolg is de verzuurde reactie van mevrouw L en het verlies van vertrouwen in de overheid die door de gedupeerden in de zzp-zaak werd uitgesproken.³⁸ Daarbij komt dat het in alledrie de gevallen ging om fouten die tot op zekere hoogte als ‘systeemfouten’ kunnen worden beschouwd en die dus in meer gevallen tot foute beslissingen zullen hebben geleid. Onduidelijk blijft hoe het bestuur reageert op individuele fouten in de gevallen waarin niet is geklaagd of geprocedeerd. In veel gevallen reageert het bestuur niet en laat het aan de assertiviteit van de gedupeerde burger over.³⁹ Alleen in de casus van de zelfstandigenaftrek en de WW blijkt het bestuur alle gevallen opnieuw tegen het licht te houden. In beide andere cases blijkt uit niets dat het bestuur op zoek is gegaan naar gevallen waarin de toepassing van het systeem ook tot fouten heeft geleid. Nu ligt dat misschien ook niet voor de hand bij de toepassing van het FIS, dat immers ten tijde van de uitspraak al vervangen was door een nieuw claimbeoordelingssysteem (CBBS), maar voor wat betreft het digitale loket kon het gemeentebestuur geen helderheid verschaffen of het digitale formulier wel of niet voorzorg in een vinkje om te verzoeken om een deelvergunning.

5. Conclusie

De vraag die in deze bijdrage centraal staat, is hoe de menselijke maat wordt geborgd bij een toenemend gebruik van ICT. De cases geven inzicht in de wijze waarop ICT individuele besluitvorming beïnvloedt en hoe de menselijke maat daarin ondersneeuwt. Van belang is om te constateren dat het probleem hem niet zit in ICT als zodanig. Er is niets mis met een digitaal loket, beslissysteem dat experts helpt bij het schatten van arbeidsongeschiktheid, of met het vergelijken van bestanden om eventuele onregelmatigheden op te sporen. Dit gebruik van ICT biedt ruimte voor meer en betere ‘legal control’, omdat in ieder geval de mogelijkheid wordt geboden om individuele beslissingen te reconstrueren. Het probleem zit hem in de afstemming van ICT met de toegepaste regels en – minstens zo belangrijk – met de wijze waarop wordt gecommuniceerd met burgers. Er lijkt sprake van een moeilijk te overbruggen verschil in belevingswereld: enerzijds de belevingswereld van degenen die de regels en de computersystemen ontwikkelen en anderzijds de belevingswereld van degenen die geconfronteerd worden met individuele besluiten. Dit is de burger zelf, maar ook de bezwaarcommissie of de rechter die de rechtmatigheid daarvan moet beoordelen.

³⁶ Sanders, K.J. (1999). *De herooverweging getoetst* (diss. Groningen). Deventer: Kluwer, p. 75 e.v.

³⁷ Laemers, M.T.A.B., L.E. de Groot-Van Leeuwen & R. Frederiks (2007). *Awb-procedures vanuit het gezichtspunt van de burger*. Den Haag: Boom juridische uitgevers, pag. 50 e.v.

³⁸ ‘Vrijgesproken, toch strafblad; Uitkeringsfraude zzp’ers ten onrechte beschuldigd van fraude’, Volkskrant 21 november 2012.

³⁹ Als voorbeeld kan worden gewezen op de onterechte boetes voor snelheidsovertredingen bij trajectcontroles: *Kamerstukken II* 2012/13, 29 398, nr. 374. Gedupeerde burgers moeten zichzelf melden.

Het is de eeuwige spanning tussen objectieve en subjectieve rechtvaardigheid, tussen algemene regels en de individuele toepassing ervan en de noodzaak om daarbij soms af te wijken van die regels.⁴⁰ ICT compliceert deze spanning, omdat het ontwerp en aanpassen van de systemen minder eenvoudig is.⁴¹ Het overbruggen van het verschil in belevingswerelden stelt (hoge) eisen aan degenen die met computersystemen moeten werken en deze ontwikkelen. Om met de eerste groep te beginnen: de ambtenaren op de werkvloer of in ieder geval degenen die de klachten over de toepassing van de systemen in ontvangst nemen. Zij moeten, bezien vanuit het perspectief van ‘een prettig contact met de overheid’, de werking van de systemen kunnen doorgronden, kunnen begrijpen waarom beslissingen op een bepaalde wijze tot stand komen, de ruimte herkennen om eventueel af te wijken van de voorgeschreven beslissingen en de verantwoordelijkheid kunnen en willen nemen om inderdaad af te wijken indien noodzakelijk. Zij moeten bovendien fouten herkennen waarna het systeem wordt aangepast. En ten aanzien van degenen die belast zijn met het verder invlechten van ICT-toepassingen in individuele besluitvorming vergt de menselijke maat een besef dat van de uniformerende consequenties van deze systemen en van de moeite die het kost in een uitvoerende bureaucratie om af te wijken indien nodig. Dat leidt tot extra hoge eisen bij het ontwerp van computersystemen of bij het koppelen van bestanden, waarbij alle eventualiteiten zijn overwogen en waarbij ruimte is om adequaat – en snel – te reageren op gebleken fouten. De constatering dat auto’s met fietsendragers ten onrechte worden gesignaleerd als voertuig met aanhanger, die gehouden zijn aan een ander (lager) snelheidslimiet, kan daarom niet worden afgedaan met een geruststellende verwijzing naar de mogelijkheid van gebruikers om in bezwaar te gaan waarna de fout zal worden hersteld.⁴² Zo’n systeemreactie staat haaks op de uitgangspunten van ‘een prettig contact’.

Vanuit hetzelfde perspectief past een kritische benadering bij aankondigingen van bestuursorganen zoals het Uvw dat wil transformeren van ‘full service’ naar ‘self service’. Of deze transformatie daadwerkelijk resulteert in kostenbesparing, is zeer ongewis, zeker gelet op de eisen die worden gesteld aan degenen die het systeem moeten toepassen. Blijft de investering in de kwaliteit van de organisatie uit, dan kan, bezien vanuit de uitgangspunten van ‘een prettig contact met de overheid’, worden verondersteld dat ICT leidt tot meer frustratie en nieuwe administratieve lasten ten gevolge van klachten, bezwaar en beroepsprocedures. Dit is in ieder geval een hypothese die nader onderzoek verdient.⁴³

⁴⁰ WRR (2002). *De toekomst van de nationale rechtsstaat*, Den Haag: Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, pag. 245; Scheltema, M.(2004). Het starre gelijkheidsbeginsel. *Staatscourant*, 26 februari 2004; Kassel, D.S (2008). Performance, accountability and the debate over rules. *Public Administration Review* (2), 241–252.

⁴¹ Bovens & Zouridis 2002 signaleren dat de echte discretionaire ruimte in de system level bureaucracy bij de ontwerpers is te vinden.

⁴² *Kamerstukken II* 2012/13, 29 398, nr. 374; zie voor deze conclusie: Brief van 14 augustus 2013 van de Nationale ombudsman gericht aan de Minister van Veiligheid & Justitie (www.nationaleombudsman.nl).

⁴³ Hierbij kan worden voortgeborduurd op Hertogh, M.L.M., H.B. Winter & L.T. Schudde (2012). *Een factuurtje uit Leeuwarden: de invloed van legitimiteit op het nalevings- en betalingsgedrag van CJIB-debiteuren*. Groningen: Vakgroep Bestuursrecht & Bestuurskunde: Groningen.